

## Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages

Thalmaier, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thalmaier, B. (2005). *Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages*. (CAP Working-Paper). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-377130>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# **Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages**

Bettina Thalmaier

C•A•P Working Paper

März 2005

Dieses Papier entstand im Rahmen des Projekts „Das größere Europa“, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P) durchführt.

## **Optionen für einen Plan-B im Falle eines Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages**

von *Bettina Thalmaier (C•A•P)*

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) ist am 29. Oktober 2004 durch die Staats- und Regierungschefs in Rom feierlich unterzeichnet worden. Die wohl höchste Hürde muss der Verfassungsvertrag aber erst noch nehmen. Wie jeder völkerrechtliche Vertrag bedarf auch dieser der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten. Je nach deren verfassungsrechtlichen Bestimmungen umfasst das Ratifikationsprozedere nicht nur einen Beschluss der nationalen Parlamente, sondern auch ein positives Votum der Bürger zu den geplanten Änderungen des EU-Primärrechts. Da Meinungsumfragen in einigen Mitgliedstaaten derzeit ein „Nein“ oder nur ein knappes „Ja“ zur EU-Verfassung voraussagen, besteht die ernsthafte Möglichkeit eines Scheiterns des Ratifikationsprozesses. Die Frage, was passiert, wenn nicht alle Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag ratifizieren, hat jedoch weder der Konvent noch die Regierungskonferenz schlüssig beantwortet und ist daher völlig offen.

Die Unterzeichnung des Verfassungsvertrages in Rom ist von den Teilnehmern als Anfang einer neuen Ära der europäischen Integration gefeiert worden. Doch der Sprengsatz der Referenden könnte – so mancher Beobachter – aus der Feier im Kapitol den Anfang vom Ende des Traums des großen integrierten Europas machen. Andererseits wäre ein Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrages nicht die erste Krise in der Entwicklungsgeschichte der europäischen Integration. Aus einer langfristigen Perspektive gesehen haben vergangene Krisen nicht zu einem dauerhaften Integrationsstopp oder gar zu einem Rückfall hinter den erreichten Integrationsstand geführt.

### **Die Perspektiven des Ratifikationsprozesses**

Entsprechend der vorangegangenen Revisionen der europäischen Verträge ist zum Inkrafttreten des VVE seine Ratifikation durch die 25 Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften erforderlich. Es ist mit einem Zeitraum von bis zu zwei Jahren zu rechnen, in dem der Vertrag den mitgliedstaatlichen Ratifikationsverfahren unterzogen wird. Der VVE selbst nennt den 1. November 2006 als Zieldatum, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind. Am Tag des Inkrafttretens wer-

den der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages von Nizza vollständig aufgehoben und durch den neuen Verfassungsvertrag ersetzt.

Im Rahmen des Ratifikationsprozesses ist ein europaweites Referendum, das ohnehin nur eine unverbindliche Wirkung gehabt hätte, nicht vorgesehen.<sup>1</sup> Hingegen ist in einigen EU-Staaten die Durchführung eines nationalen Referendums nach innerstaatlichem Recht zwingend vorgeschrieben; in anderen Ländern besteht fakultativ die Möglichkeit einer Volksabstimmung.<sup>2</sup> Von dieser Möglichkeit haben – anders als bei den vorangegangenen Revisionen der europäischen Verträge – viele Staaten Gebrauch gemacht. Neben den obligatorischen Referenden in Dänemark und Irland ist gegenwärtig – im März 2004 – von weiteren acht Referenden auszugehen. Dazu zählen Großbritannien, Spanien, Polen, die Tschechische Republik, die Niederlande, Frankreich, Portugal und Luxemburg. Um nach dem Machtwechsel im Frühjahr 2004 seinen Einsatz für Europa zu demonstrieren, hatte der spanische Premier José Luis Rodríguez Zapatero den Termin für das Referendum bewusst auf den Anfang des Jahres 2005 gelegt, damit „die Spanier ein Beispiel für ganz Europa abgeben“. Die „Schlusslichter“ werden voraussichtlich Großbritannien und die Tschechische Republik im 1. Halbjahr 2006 bilden.

Der Ratifikationsprozess hat bereits im November 2004 begonnen.<sup>3</sup> Litauen, Ungarn und Slowenien haben in einem rein parlamentarischen Verfahren den VVE am 11. November 2004, 20. Dezember 2004 bzw. 1. Februar 2005 mit überwältigender Mehrheit in ihren Parlamenten ratifiziert. Auch das Europäische Parlament hat am 12. Januar 2005 mit großer Mehrheit die Ratifizierung des Verfassungsvertrages empfohlen. Als erstes EU-Land hat Spanien am 20. Februar 2005 per Referendum abgestimmt, wobei 77 Prozent der Wähler das Vertragswerk billigten. Von diesem eindeutigen „Ja“ zur EU-Verfassung erhoffen sich viele eine Signalwirkung für die übrigen Länder, die ihre Bürger ebenfalls über den Verfassungsvertrag abstimmen lassen.

---

1 Zur Option eines europäischen Referendums und den diesbezüglichen demokratietheoretischen Überlegungen vgl. Lutz Hager: Ein EU-weites Referendum als sine qua non der Verfassungsgebung?, in: Ulrike Liebert/Josef Falke/Kathrin Packham/Daniel Allnoch (Hrsg.): Verfassungsexperiment – Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie? Münster 2003, S. 279-295.

2 Zum derzeitigen Stand der Ratifizierungserfordernisse in den einzelnen Staaten vgl. *The Federal Trust for Education & Research*: EU Constitution Newsletter, März 2005, London, S. 2, <<http://www.fedtrust.co.uk/default.asp?groupid=6>>. Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, der Debatte über Pro und Contra eines (nationalen) Referendums sowie dem entsprechenden Meinungsbild in den einzelnen Mitgliedstaaten vgl. Andreas Maurer/Deniz Devrim/Amandine Crespy/Andrea Stengel: Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Berlin 2004 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier, Dezember 2004), S. 4-26; Sven Hölscheidt/Iris Putz: Referenden in Europa, in: Die öffentliche Verwaltung 2003, S. 737-746.

3 Zum Stand des Ratifikationsprozesses vgl. die Übersicht 1 im Anhang.

Nach jetzigem Stand ist vor allem in EU-skeptischen Ländern wie Großbritannien, Polen, die Tschechische Republik und Dänemark eine Ablehnung des VVE möglich bis wahrscheinlich. Insbesondere in Großbritannien sagen Umfragen derzeit ein klares „Nein“ zur EU-Verfassung voraus. Aber auch in Frankreich kann ein Negativvotum in dem am 29. Mai 2005 stattfindenden Referendum nicht ausgeschlossen werden. Meinungsumfragen verzeichnen einen Verlust an Zustimmung zum Verfassungsvertrag und es besteht zudem die Gefahr, dass die Abstimmung mit der Frage eines Beitritts der Türkei zur EU, den eine klare Mehrheit der Franzosen ablehnt, vermengt wird. In Polen und der Tschechischen Republik ist zudem auch eine Mehrheit in den Parlamenten nicht gesichert. Dagegen ist in Luxemburg und Portugal ein positives Referendum sehr wahrscheinlich.

### **Folgen eines Ratifikationsscheiterns**

Juristisch gesehen sind die Folgen eines Scheiterns der Ratifikation eindeutig. Sollte ein oder mehrere Staaten den Vertrag nicht ratifizieren, so wäre das Verfassungsprojekt gescheitert, da alle Mitgliedstaaten der Änderung der europäischen Verträge durch den VVE zustimmen müssen, ansonsten tritt der neue Vertrag nicht in Kraft. Rechtlich würde die EU auf der derzeitigen vertraglichen Grundlage, dem Vertrag von Nizza, weiterbestehen. Auch ohne VVE würde die EU daher nicht in einem rechtsfreien Raum existieren oder in die völlige Handlungsunfähigkeit verfallen.

Politisch hingegen ist alles offen. Das weitere Vorgehen im Falle eines oder mehrerer ablehnender Referenden hat weder der Konvent noch die anschließende Regierungskonferenz geklärt. Ein Plan-B ist derzeit offiziell kein Thema. Auf entsprechende Fragen erhält man stets dieselbe Antwort: Was passieren wird, wenn Referenden ein „Nein“ ergeben, ist ungewiss. Würde man eine Antwort bereits heute geben, wäre indirekt klar, dass das Verfassungsprojekt scheitern wird. Gemäß dieser Logik sind Überlegungen über Alternativen momentan tabu, um Gedanken an ein Scheitern der Referenden erst gar nicht aufkommen zu lassen und eine „self fulfilling prophecy“ zu verhindern, aber auch um Druck auf die einzelnen Mitgliedstaaten zur uneingeschränkten Unterstützung des Verfassungsvertrages in den Referendumskampagnen auszuüben. Keiner der 25 Staaten soll darauf spekulieren können, mit einer Ablehnungsdrohung noch eine Sonderregelung für sein Land erreichen zu können. Umgekehrt soll kein Land mit der Ankündigung dupiert werden, im Falle eines „Nein“ schreite die Union eben ohne den betreffenden Staat voran. Entsprechend einer Erklärung zur Ratifizierung des Vertrags

über eine Verfassung für Europa,<sup>4</sup> wonach sich der Europäische Rat nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des VVE mit dieser Frage befassen wird, ist im Falle eines Ratifikationsscheiterns davon auszugehen, dass sich die Staats- und Regierungschefs der EU erst Ende 2006 auf einem Gipfeltreffen – je nach dem Ergebnis der dann durchgeführten Referenden – über das weitere Vorgehen verständigen werden.

Um einen erfolgreichen Abschluss der Referenden sicherzustellen, ist vielfach vorgeschlagen worden, sich EU-weit auf einen Referendumszeitplan zu einigen. Damit soll versucht werden, die Abstimmungsergebnisse zu beeinflussen, in dem die „schwierigen“ Kandidaten zuletzt abstimmen. Durch vorherige positive Voten in anderen Staaten könnte auf die Verbleibenden Druck ausgeübt werden, sich nicht selbst im europäischen Integrationsprozess zu isolieren. Entsprechende Absprachen innerhalb der Union bzw. den Mitgliedstaaten haben zwar nicht stattgefunden, gleichwohl besteht in den EU-skeptischen Ländern von Seiten der Regierungen die Tendenz, die Referenden möglichst spät anzusetzen. So findet in Großbritannien das Referendum voraussichtlich im März 2006 und in der Tschechischen Republik erst im Juni 2006 statt. Auch in Polen ist mit einem Referendum nicht vor Herbst 2005 zu rechnen.

## Optionen im Falle ablehnender Referenden

Trotz der offiziellen Sprachregelung, ein Plan-B existiere nicht, werden in Politik und Wissenschaft<sup>5</sup> vielfältige Überlegungen über mögliche Alternativen angestellt. Als mögliche Optionen kommen in Betracht:<sup>6</sup>

---

4 Vgl. Erklärung Nr. 30 zu den Bestimmungen der Verfassung: „Erklärung zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa“, abgedruckt in: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Amtsblatt der Europäischen Union, C Nr. 310.

5 Vgl. Charles *Grant*: What happens if Britain votes No? Ten ways out of a European constitutional crisis, London 2005 (Centre for European Reform, März 2005); Daniel *Keohane*: Referendum Season in Europe: A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty, London 2005 (Centre for European Reform, Briefing Note, Februar 2005), S. 3f.; Jo *Shaw*: What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?, London 2004 (The Federal Trust for Education & Research, European Policy Brief, September 2004), S. 4-8; Jörg *Monar*: Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, in: *Integration* 2005, S. 16-32; Lucia S. *Rossi*: What if the Constitutional Treaty is not ratified?, European Policy Centre, Integrated Work programme, Political Europe, Commentary, 30. Juni 2004, <<http://www.theepc.be>>; Gian Luigi *Tosato*/Ettore *Greco*: The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck, in: *International Spectator* 4/2004, S. 7-24.

6 Vgl. auch die Übersicht 2 im Anhang.

## 1. *Beibehaltung des Status quo: „Nizza forever“*

Wie bereits ausgeführt, würde im Falle der Nichtratifizierung des Verfassungsvertrages die Union auf der Basis des Vertrages von Nizza weiterexistieren. Diese rechtlich automatische Beibehaltung des Status quo könnte daher durchaus eine Option darstellen, insbesondere wenn der VVE in mehreren Staaten scheitern sollte. Der Europäische Rat könnte die Nichtratifizierung formell feststellen und damit den Ratifizierungsprozess beenden. Dies würde jedoch als erheblicher Rückschlag im europäischen Integrationsprozess gewertet werden. Eine langfristige Eurosklerose könnte sich ausbreiten. Möglicherweise könnte ein erneuter Versuch einer grundlegenden Reform der europäischen Verträge erst Jahre später gestartet werden.

Es ist aber kaum vorstellbar, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die den VVE ratifiziert haben, die Option „Nizza forever“ akzeptieren werden. Angesichts einer zu erwartenden Mehrheit von ratifizierenden Staaten wäre es nur schwer vermittelbar, dass es eine kleine Minderheit von Staaten in der Hand hat, das ganze Verfassungsprojekt zum Scheitern zu bringen, obgleich die Mehrheit der EU-Bürger dafür ist. Zudem stellt die Beibehaltung des Status quo inhaltlich keine eigentliche Alternative dar. Zwar würde auch mit den gegenwärtigen Verträgen das grundsätzliche Funktionieren der EU sichergestellt, so dass eine Krise, aber keine „Katastrophe“ zu befürchten ist. Der Verfassungsvertrag hat aber gerade die Aufgabe, den Vertrag von Nizza grundlegend zu reformieren, da dieser nach allgemeiner Überzeugung nicht geeignet ist, die heutige EU mit 25 und bald noch mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig zu erhalten. Auch wenn der Verfassungsvertrag nicht das Optimum an Regelungen enthält, um den Legitimationsbedarf der europäischen Politik zu decken und die EU in ausreichendem Maße transparenter, handlungsfähiger und demokratischer zu gestalten, stellt er gleichwohl gegenüber dem Vertrag von Nizza eine wesentliche Verbesserung dar.<sup>7</sup> Bei der Option „Nizza forever“ würde die EU nicht nur weiterhin an einem gravierenden Demokratie-, Effizienz- und Transparenzdefizit leiden. Der gesamte „Post-Nizza“-Prozess seit der „Erklärung zur Zukunft der Union“ der Staats- und Regierungschefs der EU vom Dezember 2000 sowie die Arbeit des Verfassungskonvents im Vorfeld der Regierungskonferenz wäre größtenteils vergebens gewesen.

---

7 Vgl. dazu ausführlich Werner *Weidenfeld* (Hrsg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Gütersloh 2005.

## 2. *Umsetzung eines Teils der Reform auf der Grundlage der bestehenden Verträge*

Einen Teil der durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen könnte auch auf der Grundlage der bestehenden Verträge und damit unterhalb der Schwelle einer förmlichen Vertragsänderung umgesetzt werden, und zwar durch Vereinbarungen innerhalb oder außerhalb der bestehenden Verträge mit allen oder nur einer Gruppe von Mitgliedstaaten.

### 2.1 *Innervertragliche Umsetzung durch alle Mitgliedstaaten*<sup>8</sup>

Die Umsetzung eines Teils der durch den VVE beschlossenen Reformen wird zum einen bereits durch deren Implementation in der Praxis auf der Basis von europäischem Sekundärrecht vollzogen. So sind schon heute einige formell erst durch den VVE vorgesehene Neuerungen – zumindest teilweise – in die Praxis umgesetzt worden, wie z.B. die Solidaritätsklausel im Falle terroristischer Angriffe sowie der Aufbauprozess der Europäischen Verteidigungsagentur und des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der unter ausdrücklichem Verweis auf den noch nicht ratifizierten Verfassungsvertrag eingeleitet worden ist.

Zum anderen besteht die Möglichkeit der Änderung der Geschäftsordnungen und des Abschlusses Interinstitutioneller Abkommen. Die Reform von Institutionen und Verfahren könnte aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Organe teilweise auch durch die Änderung der jeweiligen Geschäftsordnungen vorgenommen werden, wie beispielsweise hinsichtlich der Organisation, internen Arbeitsweise und der Aufgabenverteilung innerhalb der Organe (z.B. Schaffung besonderer Befugnisse des Kommissionspräsidenten gegenüber dem Gesamtkollegium, verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Fachräten und dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten im Ratsystem, Übergang zu öffentlichen Sitzungen des Rates bei Beratungen über gesetzgeberische Akte), oder durch Interinstitutionelle Abkommen zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament (z.B. die Verfahrensregeln

---

8 Vgl. dazu Andreas Maurer/Deniz Devrim/Amandine Crespy/Andrea Stengel: Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Berlin 2004 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier, Dezember 2004), S. 20-24.



zum Europäischen Bürgerbegehren sowie die Regeln der beiden Vertragsprotokolle über die nationalen Parlamente und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit).

Die Umsetzung der genannten Reformen für die Union als Ganzes bedürfte der Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Dies setzt ein erhebliches Maß an Kompromissbereitschaft unter den Mitgliedstaaten voraus. Erschwert wird ein derartiges Verfahren dadurch, dass die über die Hintertür der Geschäftsordnungen, Abkommen und Übereinkommen beschlossenen Veränderungen zum Verhältnis zwischen den Organen sowie zwischen diesen und den Mitgliedstaaten nicht nach der auf Regierungskonferenzen praktizierten Logik und Methode der Koppelungsgeschäfte vereinbart werden könnten. Außerdem würde ein solches Verfahren zu einer Vielzahl an Dokumenten und damit zu einer steigenden Intransparenz für die Bürger führen, obgleich die Vereinfachung der Verträge eines der Hauptziele des VVE ist. Vor allem aber würde diese Option allenfalls eine fragmentarische Umsetzung der Reformen des VVE beinhalten, da wichtige Änderungen unberücksichtigt blieben: die einheitliche Rechtspersönlichkeit der EU, die Aufhebung der Dreisäulen-Struktur, die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit im Rat, die Anwendung der Grundrechtscharta, die Einführung einer Normenhierarchie, die Kompetenzerweiterungen der EU, die Kompetenzverschiebungen zwischen den Organen und die zahlenmäßige Zusammensetzung der Organe, z.B. des Europäischen Parlaments.

## 2.2. *Engere Kooperation innerhalb und außerhalb der bestehenden Verträge*

Für den Fall, dass ein oder mehrere nichtratifizierende Staaten es beim Status quo belassen wollen, könnten die Ratifizierer versuchen, auch ohne deren Unterstützung einen Teil der Reform des VVE umzusetzen.

Dies könnte sowohl innerhalb als auch außerhalb des EU-Rahmens geschehen. So ließe sich einerseits das bislang noch nicht genutzte Instrument der verstärkten Zusammenarbeit „aktivieren“. Denkbar wäre die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit hinsichtlich der nur für die Euro-Gruppe geltenden neuen Bestimmungen zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit Kompetenzen in den beteiligten Mitgliedstaaten.

Alternativ könnten einzelne Reformvorhaben auch außerhalb der bestehenden Verträge und damit jenseits des vertraglichen Status quo verwirklicht werden, in dem die Staaten, welche den VVE ratifiziert haben, „sektorielle Abkommen“<sup>9</sup> über bestimmte Politiken schließen. Der damit einhergehende Ausschluss der Nichtratifizierer wäre nichts Neues für das politische System der EU, da bereits mit dem Schengener Abkommen von 1985 und der Sozialcharta von 1989 auf diese Methode der flexiblen Integration zurückgegriffen worden ist. Denkbar wäre eine außervertragliche Zusammenarbeit in den Bereichen, in denen der VVE neue Kooperationsmöglichkeiten einführt, wie beispielsweise in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wo die Möglichkeit einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im militärischen Bereich bestehen soll.

Der Anwendungsbereich dieser Optionen wäre jedoch ebenfalls sehr begrenzt. Zum einen ist das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit nach den gegenwärtigen Vertragsbestimmungen an zahlreiche Voraussetzungen geknüpft, insbesondere darf es nur das „letzte Mittel“ zur Verwirklichung von Vertragszielen sein.<sup>10</sup> Bislang ist davon in der Praxis auch noch kein Gebrauch gemacht worden, obgleich die Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit bereits mit dem Vertrag von Amsterdam in die europäischen Verträge aufgenommen worden sind.

Zum anderen betrifft eine engere Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten – sei es innerhalb oder außerhalb der Verträge – stets einzelne Politikbereiche, in denen bestimmte vertiefungswillige Staaten voranschreiten. Die Schaffung einer zusätzlichen Struktur, die eine systematische Koordinierung der Positionen einiger Länder innerhalb der EU ermöglicht (z.B. gemeinsame Vertretung dieser Länder im Rat) ist zwar grundsätzlich möglich. Die bestehenden Strukturen können aber nicht angetastet werden, wie dies beispielsweise bei der Einführung des Amtes eines Europäischen Präsidenten, der Zusammensetzung der Kommission, der Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments oder der Stimmenverteilung im Ministerrat

---

9 Vgl. Gian Luigi *Tosato*/Ettore *Greco*: The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck, in: *International Spectator* 4/2004, S. 22.

10 Zu den Voraussetzungen im einzelnen vgl. Franco *Algieri*/Janis A. *Emmanouilidis*: Flexibilität in der Außen- und Sicherheitspolitik, München 2003 (Centrum für angewandte Politikforschung, Konvent-Spotlight 02/2003), <<http://www.cap-lmu.de/publikationen/spotlights.php>>, S. 5.

der Fall ist. Die durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen zentralen Reformen der europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren könnten auf diesem Wege daher nicht – auch nicht für einen Teil der Mitgliedstaaten – umgesetzt werden.

### 3. *Neuverhandlungen*

#### 3.1 *Zweite Regierungskonferenz und erneute Ratifikation*

Um ein gänzlichliches Scheitern des VVE zu verhindern, besteht die Option, die Revision des Vertrages von Nizza neu zu verhandeln, wozu eine zweite Regierungskonferenz – mit oder ohne vorgeschalteten Konvent – einberufen werden müsste. Der dann reformierte Verfassungsvertrag müsste erneut in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Aufgrund der neuen Regierungskonferenz und der nachfolgenden Ratifizierungsphase würde sich ein Inkrafttreten der neuen Reformen zeitlich nicht unerheblich (circa 1-2 Jahre) verzögern.

Damit könnte zwar am Ziel eines von allen Mitgliedstaaten ratifizierten und für alle geltenden Verfassungsvertrages festgehalten werden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass Änderungen, die von den Nichtratifizierern für notwendig erachtet werden, um in einem zweiten Referendum eine Mehrheit zu erhalten, dazu genutzt werden, viele im Konvent und der anschließenden Regierungskonferenz gefundene Kompromisse wieder in Frage zu stellen. Am Ende könnte ein in der Substanz ausgehöhlter und durch zahlreiche (schlechte) Kompromisse geprägter Verfassungsvertrag stehen, der den mit dem „Post-Nizza“-Prozess verbundenen Anspruch einer demokratischeren, effizienteren und transparenteren Union nicht genügt.

Aber auch das Scheitern einer solchen Vertragsrevisionskonferenz an unüberbrückbaren Positionen der Mitgliedstaaten ist nicht unwahrscheinlich. Bereits der VVE beinhaltet einen erst durch lange Verhandlungen im Konvent und der Regierungskonferenz zustandekommenen Kompromiss. Auch konnte die Regierungskonferenz erst in einem zweiten Anlauf im Juni 2004 erfolgreich zum Abschluss gebracht werden, nachdem in den Schlüsselfragen der künftigen Machtbalance der EU in der Streitfrage der Einführung der doppelten Mehrheit im Rat ein Einvernehmen gefunden wurde. Be-

inhaltete bereits dieser Prozess einen enormen politischen Kraftakt, so ist ein solches Gelingen ein zweites Mal nicht sehr wahrscheinlich, zumal alle Reformoptionen sowie Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten bereits ausgiebigst diskutiert und mögliche Kompromisslösungen schon in den VVE eingeflossen sind. Der Raum für weitere Kompromisse ist daher von vornherein sehr begrenzt.

Wesentlich wahrscheinlicher ist, dass eine komplette Neuverhandlung des Verfassungsvertrages von den meisten Mitgliedstaaten von vornherein als inakzeptabel angesehen werden wird – und zwar aus denselben Gründen wie bei der Option „Nizza forever“. So ist kaum vorstellbar, dass Staaten, die unter größten politischen Kraftanstrengungen das Referendum – möglicherweise äußerst knapp – gewonnen und den VVE ratifiziert haben, bereit sind, anschließend in substanzielle Neuverhandlungen einzuwilligen, was eine erneute – schwierige – Ratifikation in ihrem Land erforderlich machen würde. Etwas anderes könnte freilich gelten, wenn die realistische Chance für den Abschluss einer „Verfassung II“ bestehen würde, die aus der Sicht einer Mehrheit von Mitgliedstaaten gegenüber dem derzeitigen Verfassungsvertrag deutlich verbesserte Regelungen enthält. So ist es nicht gänzlich ausgeschlossen, dass insbesondere nach einem oder mehreren gescheiterten Referenden, ggf. sogar in einem zweiten Anlauf, die Einsicht bei den Regierungen heranwächst, ein Verfassungsvertrag mit einem in weiten Teilen andern Inhalt habe höhere Chancen für eine Zustimmung bei den europäischen Bürgern. Da die Wiederholung von einzelnen Referenden den Ratifikationsprozess bis ins Jahr 2007 oder noch später verlängern wird, könnten die Mitgliedstaaten mit neuen Herausforderungen oder solchen, die nun als auf EU-Ebene regelungsbedürftig angesehen werden, konfrontiert werden. Auch eine möglicherweise weitere Erweiterung der EU um mehrere Staaten könnte zur Überzeugung von der Notwendigkeit einer „Verfassung II“ führen.

### 3.2. „Mini-Regierungskonferenz“

Möglicherweise wird eine Neuverhandlung von den Mitgliedstaaten aber auch als einzige Alternative zu einem Verharren im Status quo einerseits und des Ausschlusses eines oder mehrere Mitglieder aus dem Integrationsverbund angesehen, insbesondere wenn mehrere Referenden scheitern. Naheliegender wäre dann aber eine „Mini-Regierungskonferenz“, in der nur einzel-

ne Aspekte des jetzigen Verfassungsvertrages zur Revision freigegeben werden.<sup>11</sup> Die Regierungen könnten nur einige wenige Neuerungen des VVE herausgreifen und sich in einer kurzfristig einberufenen Regierungskonferenz (von der Dauer ggf. nur eines Tages) auf die insoweit notwendigen Änderungen der existierenden Verträge einigen.

Zu denken ist hierbei neben der Kernfrage der Einführung der doppelten Mehrheit im Rat an die Übernahme von Vorschriften des VVE, die auf die Steigerung der Effizienz der EU und ihrer Verfahren abzielen und weniger auf eine Vertiefung der Integration, wie beispielsweise die Reorganisation des Rates und die Kategorisierung der Unionskompetenzen. Auch könnte versucht werden, die Konsolidierung der europäischen Verträge in einem Dokument beizubehalten.

Da die Regierungskonferenz nur einige wenige Änderungen der europäischen Verträge beschließen würde, könnten die meisten Mitgliedstaaten im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen ihres Landes höchstwahrscheinlich auf die Durchführung eines zweiten Referendums verzichten. Ein erneutes parlamentarisches Verfahren würde dann genügen – ein entscheidender Vorteil dieser Option. Alternativ könnten einige Kernvorschriften aus dem VVE im Rahmen laufender Beitrittsverhandlungen – z.B. mit Kroatien – in die abzuschließenden völkerrechtlichen Verträge zwischen allen derzeitigen Mitgliedstaaten und dem Neumitglied aufgenommen werden, so dass keine gesonderte Regierungskonferenz einberufen werden müsste.

### 3.3. *Symbolisch-deklaratorische Konzessionen und „Opt-out“-Regelungen*

Weitaus wahrscheinlicher als eine substanzielle Neuverhandlung über den Vertrag ist der Versuch, durch einzelne Zugeständnisse an die Nichtratifizierer den Verfassungsvertrag weitgehend unverändert zu erhalten. Die betroffenen Staaten würden dann auf der Basis von Sonderregelungen ein zweites Referendum in der Erwartung durchführen, dass dieses erfolgreich verlaufen wird.

---

11 Vgl. Charles *Grant*: What happens if Britain votes No? Ten ways out of a European constitutional crisis, London 2005 (Centre for European Reform, März 2005), S. 24f.

Hierbei sind zum einen rein *symbolisch-deklaratorische Konzessionen* denkbar, wie dies 2002 nach dem Scheitern des Vertrages von Nizza in einem ersten Referendum im Juni 2001 in Irland geschehen ist. Der Europäische Rat könnte bestimmte Befürchtungen in dem betreffenden Mitgliedstaat hinsichtlich einzelner Konsequenzen des VVE in einer gesonderten Erklärung zu entkräften versuchen, ohne dabei Änderungen am Verfassungsvertrag vorzunehmen. Beispielsweise könnten die Staats- und Regierungschefs der EU auf etwaige Befürchtungen des Verlusts der nationalen Souveränität und Identität der Mitgliedstaaten mit einer Erklärung reagieren, dass der VVE die grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen der europäischen Staaten unangetastet lässt.<sup>12</sup>

Desweiteren besteht die Option von „*Opt-out*“-Regelungen für national besonders umstrittene Teile des Verfassungsvertrages in der Form eines zusätzlichen Protokolls zum VVE. Präzedenzfall ist hierbei Dänemark, das nach einem negativen Referendum im Jahr 1992 zum Maastricht-Vertrag Opt-out-Regelungen wie die Nichtteilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sowie an bestimmten Bereichen der Verteidigungspolitik und der Zusammenarbeit auf dem Gebiet Inneres und Justiz mit den anderen Mitgliedstaaten ausgehandelt hat. Allerdings wäre in diesem Fall ein erneuter Ratifikationsdurchgang in allen Mitgliedstaaten erforderlich. Da es sich jedoch nur um die Hinzufügung eines nur einen Mitgliedstaat betreffenden Protokolls handeln würde, können die anderen Mitgliedstaaten in der Regel wohl auf ein erneutes Referendum verzichten.

Neuverhandlungsoptionen mit einzelnen „ratifikationsunwilligen“ Mitgliedstaaten zum Zwecke von deklaratorischen Zugeständnissen und/oder Opt-out-Konzessionen kommen nur dann in Betracht, wenn sich spezifische Aspekte des Verfassungsvertrages identifizieren lassen, die in den betreffenden Mitgliedstaaten besonders kontrovers sind. Fehlt es aber an relativ klaren Schlüsselthemen, die Gegenstand einer Sonderregelung sein könnten, wie beispielsweise im Falle einer generell europaskeptischen Haltung erheblicher Teile der Wählerschaft, dann wird auch ein zweites Referendum kaum eine realistische Option sein. Dies gilt ebenso für den Fall, dass – wie in

---

12 Vgl. auch das speziell für Großbritannien geltende Beispiel von Charles Grant: What happens if Britain votes No? Ten ways out of a European constitutional crisis, London 2005 (Centre for European Reform, März 2005), S. 11f., betreffend die Justiz- und Innenpolitik.

Großbritannien – der Verfassungsvertrag nicht das eigentliche Ziel der Ablehnung ist, sondern vielmehr Teile der Verträge, die auf früheren Revisionen basieren oder auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beruhen, wie beispielsweise der Vorrang des EU-Rechts oder die Geltung des Mehrheitsprinzips im Bereich des Binnenmarktes.

Zudem kommen Opting-out-Protokolle für eine ganze Reihe von Reformen aus rechtlichen und praktischen Gründen nicht in Betracht. Auch an dieser Stelle ist es von maßgeblicher Bedeutung, dass der Kern der Reformen des im Oktober 2004 unterzeichneten Verfassungsvertrages nicht – wie bei den meisten vorherigen Vertragsrevisionen – weitere Kompetenzübertragungen auf die EU vorsieht, sondern vor allem die Änderungen der Befugnisse sowie die Organisation und Zusammensetzung der europäischen Institutionen betrifft. Denkbar sind Ausnahmeregelungen für einzelne Staaten daher nur hinsichtlich von Vorschriften des VVE, welche den Ausbau der Rolle der EU im Bereich der Innen- und Justizpolitik sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vorsehen, oder aber der Charta der Grundrechte, die dann für die europäischen Institutionen nicht gegenüber allen Staaten gelten würde. Bezüglich der geplanten Änderungen im europäischen Institutionengefüge (Schaffung neuer Institutionen und Ämter, Ausweitung der Befugnisse einzelner Organe, Änderung des Anwendungsbereichs von Mehrheitsentscheidungen und der Stimmengewichtung im Ministerrat) und der Änderung der Grundstruktur des VVE scheiden Opt-out-Regelungen hingegen aus.

Wird daher in den betroffenen Mitgliedstaaten die Ratifikation des VVE deswegen abgelehnt, weil die Bevölkerung in erster Linie gegen die neuen institutionellen und verfahrensrechtlichen Regeln stimmt, dann scheiden Opting-out-Regelungen als gangbare Variante aus. In diesem Fall bliebe nur die Möglichkeit eines zweiten Referendums – auf der Basis eines Verfassungsvertrages mit einem unveränderten Text und ohne zusätzliche Sonderkonditionen – in der Hoffnung, dass die Bevölkerung zwischenzeitlich „zur Vernunft“ gekommen sei, und wohl auch nur dann, wenn das erste Referendum mit einer schmalen Mehrheit verloren worden ist. Der bloßen Wiederholung des ersten Referendums einige Monate später könnten Maßnahmen des „politischen Marketing“ vorangehen, in dem beispielsweise alle Regierungschefs der bereits ratifizierten Staaten in dem betroffenen Land auf einer ge-

meinsamen Veranstaltung für den europäischen Verfassungsvertrag werben. Ein solches Vorgehen wäre aber innenpolitisch äußerst riskant, da ein solches Vorgehen von den Bürgern als Affront gegen ihren Wählerwillen angesehen und zu Stimmenverlusten der regierenden Partei bei den nächsten Wahlen führen könnte. Dementsprechend hat die britische Regierung schon im April 2004 eine erneute Befragung mit einem nur wenig geänderten Vertragstext ausgeschlossen. Denkbar wäre allenfalls – insbesondere im Falle Großbritanniens – ein zweites Referendum, in dem es über die Mitgliedschaft in der EU zu entscheiden gilt, womit inzident auch über den die Annahme des Verfassungsvertrages eine Entscheidung getroffen werden würde.

#### 4. *Inkrafttreten des Verfassungsvertrages nur in den Staaten, die ihn ratifiziert haben*

Bereits im Kontext der Debatten des Verfassungsvertrages ist der Gedanke eines Inkrafttretens – auch von Seiten der Kommission und des Europäischen Parlaments – für einen mehrheitlichen Teil der Mitgliedstaaten diskutiert worden. Ob dies rechtlich überhaupt möglich wäre, ist umstritten. Aber selbst wenn aus einer rechtstheoretischen Perspektive keine Einwände bestünden, könnte der VVE die derzeitigen Verträge nicht – wie vorgesehen – aufheben, da dies nur bei einer Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten eintritt. Die Ratifizierer wären daher sowohl durch den Verfassungsvertrag als auch durch ihre früheren Verträge mit den Nichtratifizierern rechtlich gebunden. Folglich würden nebeneinander zwei Unionen mit unterschiedlichen, sich aber teilweise überschneidenden Mitgliedern existieren.

Eine solche Koexistenz würde unter praktischen Gesichtspunkten zu einer unhaltbaren Situation führen. Dazu genügt ein Blick auf die alten und neuen Vorschriften, die insbesondere im Hinblick auf die europäischen Institutionen zwei unterschiedliche Systeme begründen, die kaum nebeneinander bestehen können. Dies gilt vor allem insoweit, als mit dem VVE neue Ämter geschaffen, Befugnisse geändert oder sogar erweitert, neue Handlungsinstrumente entstehen und Entscheidungsverfahren modifiziert (z.B. Einführung der doppelten Mehrheit statt Stimmengewichtung) werden. Letztendlich würden Entscheidungen über dieselben Themen, aber unter unterschiedlichen Voraussetzungen – und mit ggf. sich widersprechenden Ergebnissen – gefällt werden. Als Alternative kommt hier so-



wohl der freiwillige Austritt einzelner nichtratifizierender Staaten als auch der Ratifizierer aus der EU in Betracht.

#### 4.1 *Freiwilliger Austritt von Nichtratifizierern*

In keiner vorangehenden Vertragsrevision ist das Thema eines möglichen Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus der EU so offen diskutiert worden wie gegenwärtig. Dies hängt unter anderem auch damit zusammen, dass der VVE erstmals die Möglichkeit eines „freiwilligen Austritts“ aus der Union vorsieht.

Ein solcher – radikaler – Schritt wäre denkbar, wenn ein bis drei Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag nicht ratifizieren und die ablehnende Mehrheit sehr hoch wäre oder aber ein Land auch in einem zweiten Referendum mit „Nein“ stimmen würde. Ein negatives Referendum könnte innenpolitisch eine solche Eigendynamik entfalten, an deren Ende in der Tat der Austritt stehen könnte. Auch könnte die überwiegende Mehrheit der Ratifizierer die „Verweigerer“ so stark unter Druck setzen, dass diese sich letztendlich zu einem Austritt entscheiden, um das gesamte Verfassungsprojekt nicht an einer Minderheit scheitern und die innere und äußere Glaubwürdigkeit des politischen Systems der EU anzweifeln zu lassen. Bereits im Zuge des laufenden Ratifikationsprozesses ist den potenziellen „Nein-Sagern“ implizit mit einem Ausschluss aus der EU gedroht worden, auch wenn es dafür an jeder rechtlichen Grundlage fehlt, da die bestehenden Verträge keine rechtliche Möglichkeit eröffnen, Nichtratifizierer zum Austritt zu zwingen.

Die Konsequenzen des Austritts eines oder sogar mehrerer Mitgliedstaaten sind angesichts seiner Einmaligkeit nur schwer abzuschätzen. Die Kosten wären zunächst vor allem für den Austretenden erheblich, da er trotz der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen mit den anderen Mitgliedstaaten keine Stimme mehr in der EU hätte. Der Austritt eines großen Landes wie Großbritannien würde auch die EU mit den verbleibenden Ländern schwächen, und zwar nicht nur hinsichtlich des ökonomischen Gewichts der Union in der Weltwirtschaft, sondern auch hinsichtlich ihrer Verhandlungsmacht in bilateralen und multilateralen Foren wie auch den transatlantischen Beziehungen. Der Austritt eines großen Mitgliedstaates könnte die Dynamik

des europäischen Integrationsprozesses fundamental ändern, nachdem dieser bislang von der Logik der stetigen Erweiterung geprägt gewesen ist.

Auch wenn nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufgrund des „irreversiblen Charakters“ der EU ein Recht zu einem einseitigen Austritt nicht gegeben ist, würde dies letztendlich keine Rolle spielen, da mangels Zwangsmittel auf Seiten der Union stets eine faktische Austrittsmöglichkeit besteht. Wesentlich wahrscheinlicher ist aber ohnehin, dass es zu einem einvernehmlichen Austritt kommen wird, in dem der austrittswillige Nichtratifizierer im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedstaaten die europäischen Verträge kündigt. Beide Seiten hätten durch ein unkooperatives Verhalten nichts zu gewinnen, insbesondere den in der EU verbleibenden Staaten wird daran gelegen sein, den Austritt möglichst „leise hinter sich zu bringen“. Zudem würde mit dem Austritt des nichtratifizierten Landes automatisch der Verfassungsvertrag in Kraft treten, da dann Ratifizierer und Mitgliedstaaten übereinstimmen. Da es im Interesse des austretenden Staates ebenso wie der verbleibenden Mitgliedstaaten liegen dürfte, die politischen und wirtschaftlichen Folgen des Austritts so gering wie möglich zu halten, ist neben der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum die Einräumung eines Sonderstatus außerhalb der Union denkbar, um die bereits bestehende Integrationsdichte rechtlich aufzufangen sowie politisch und wirtschaftlich (weiterhin) zu nutzen.

#### 4.2 *Austritt der Ratifizierer aus den europäischen Verträgen und Eintritt in den neuen Vertrag ohne die Nichtratifizierer*

Die Ratifizierer können die Nichtratifizierer jedoch nicht zum Austritt zwingen. Sofern sich die betroffenen Staaten nicht freiwillig mit einem Sonderstatus außerhalb der EU einverstanden erklären, wäre es auch denkbar, dass die Staaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben, aus den bestehenden Verträgen austreten und eine neue Union ohne die Nichtratifizierer auf der Grundlage des Verfassungsvertrages gründen. Die rechtliche Zulässigkeit eines solchen kollektiven Austritts der Ratifizierer ist unter Europa- und Völkerrechtlern umstritten und zwar insbesondere, wenn die „zurückbleibenden“ Mitgliedstaaten einem Austritt nicht zustimmen.

In jedem Fall würde die Nutzung dieser Option eine Vielzahl an rechtlichen und praktischen Fragen aufwerfen. Ergebnis wäre die Koexistenz zweier Unionen mit unterschiedlicher Mitgliedschaft und jeweils eigenen Institutionen, womit eine Verdoppelung aller Organe der derzeitigen EU verbunden wäre. Die „neue Union“ würde auf der Basis des VVE, die „alte Union“ auf der des Vertrages von Nizza agieren. Angesichts diverser internationaler Verpflichtungen der heutigen EU müsste das Verhältnis der „alten“ zur „neuen Union“ einem gesonderten Abkommen geregelt werden. Zudem ist davon auszugehen, dass Integrationsprojekte wie der Binnenmarkt angesichts der bestehenden wirtschaftlichen Interessen ohne Beschränkungen weitergeführt werden sollen. Auch insoweit müssten entsprechende Regelungen und Institutionen getroffen bzw. geschaffen werden. Letztendlich könnte dies sogar zu zwei Unionen mit einer übergeordneten Organisationsstruktur führen, da für Teilbereiche wie dem Binnenmarkt oder der Wirtschafts- und Währungsunion nebst einheitlicher Währung eine gemeinsame Instanz erforderlich ist, die für alle Mitgliedstaaten der beiden Unionen verbindliche Entscheidungen treffen kann.

Auch eine solche Austrittsoption ist nicht völlig aus der Luft gegriffen, war es doch Valéry Giscard d'Estaing selbst, der im November 2002 die Aufkündigung der bestehenden Verträge im Falle einer Ratifizierungskrise aufgebracht hat. Denkbar ist sie insbesondere, wenn nur europaskeptische Staaten wie Großbritannien oder Dänemark den Verfassungsvertrag nicht ratifizieren werden. Großbritanniens „Verbündete“ in der Union, die skandinavischen sowie mittel- und osteuropäischen Staaten könnten sich weigern, den Verfassungsvertrag ohne die Briten in Kraft zu setzen. Dies könnte die Gründung eines von Deutschland und Frankreich angeführten „Kerneuropas“<sup>13</sup> bewirken, das es erlauben würde, den Verfassungsvertrag im territorialen Geltungsbereich der „neuen Union“ anzuwenden. Darüber hinaus könnte im Hinblick auf die stärker ausgeprägte Integrationswilligkeit der Mitglieder eine weitere Vertiefung des Integrationsprozesses in die Wege geleitet werden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass unmittelbar nach dem Scheitern des Treffens der Staats- und Regierungschefs am 12./13.12.2003 in Brüssel, das die Regierungskonferenz eigentlich abschlie-

---

13 Der Begriff „Kerneuropa“ wird an dieser Stelle aus der öffentlichen Debatte im Zusammenhang mit der hier behandelten Option übernommen. Damit wird nicht behauptet, dass der Begriff eines Kerneuropas terminologisch korrekt verwendet wird.

ßen sollte, eine Debatte über die Bildung eines „Kerneuropas“ und ein damit verbundenes „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ einsetzte, das insbesondere von Frankreich, aber auch von Deutschland für den Fall des endgültigen Scheiterns als ernsthafte Option propagiert worden ist.

## Ausblick

Welche der aufgeführten Optionen realiter in Betracht kommt, wird maßgeblich davon abhängen, in welchen Mitgliedstaaten die Ratifikation scheitern wird. Handelt es sich um einen Gründungsstaat der EU oder aber um ein europaskeptisches Land? Auch wird von Bedeutung sein, mit welchem Prozentsatz die Ablehnung erfolgt ist und aufgrund welcher Argumente (konkrete Aspekte des Verfassungsvertrages, allgemeine Haltung zur europäischen Integration, innenpolitische Motivationslage) ein „Ja“ verweigert worden ist. Zudem besteht die Möglichkeit, mehrere Optionen parallel oder nacheinander einzusetzen.

Derzeit erscheint die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Großbritannien als äußerst wahrscheinlich, aber auch in Polen und der Tschechischen Republik ist dies nicht unwahrscheinlich. Auch in Irland, Dänemark, Frankreich und den Niederlanden kann ein „Nein“ zur Verfassung nicht völlig ausgeschlossen werden.<sup>14</sup>

Diese Staaten unterscheiden sich in ihrer politischen und wirtschaftlichen Bedeutung für die EU. Gründungsstaaten wie Frankreich haben eine andere Bedeutung für die europäische Integration als beispielsweise Großbritannien, das seit seinem Beitritt eine gewisse Sonderrolle für sich beansprucht. Während bei einem „Nein“ in Frankreich viele Beobachter den VVE für „politisch tot“ erachten, wird allgemein propagiert, dass der Verfassungsvertrag an der Ablehnung durch ein oder zwei Mitgliedstaaten nicht scheitern dürfe, solange Frankreich nicht dazugehört. Auch die Austrittsoption wird nur für die kleineren und mittleren EU-Staaten sowie Großbritannien diskutiert, nicht aber für Frankreich. Würde der VVE auch in einem zweiten Referendum scheitern, so müssen insbesondere kleine Länder wie Dänemark und Irland und Neumitglieder wie Polen und die Tschechische Republik mit massivem Druck von Seiten der Ratifizierer rechnen, aus der EU auszutreten, um das Verfassungsprojekt auf diesem Wege doch noch zum Erfolg zu führen. Da alle (verbleibenden) Mitgliedstaaten den VVE ratifiziert hät-

---

14 Vgl. dazu die Studie von Sebastian Kurpas/Marco Incerti/Justus Schönlaue: What Prospects for the European Constitutional Treaty? Monitoring the Ratification Debates – Results of an EPIN Survey of National Experts, 2005 (European Policy Institutes Network, Working Paper Nr. 12, Januar 2005), insbesondere S. 2-6.

ten, könnte dieser für die gesamte Union in Kraft treten. Im Falle Großbritanniens hingegen stehen wesentlich gewichtigere Interessen auf Seiten der „Rest-EU“ im Raum, so dass die Wahl der Option „Austritt“ weniger nahe liegend ist. Denkbar wäre aber auch ein Sonderstatus für Großbritannien außerhalb der Union. Es bleibt daher spannend.

## Übersicht 1: Stand der Ratifikation des Verfassungsvertrages

Land	Ratifikationserfordernisse • Parlamentsbeschluss (PB) • Referendum (R)	Parlamentsbeschluss	Referendum	Verfahren abge- schlossen
Belgien	Nur PB, nicht-bindendes R zusammen mit NL und LUX aus innenpolitischen Gründen mittlerweile nicht mehr geplant	Bis Mai 2005		
Dänemark	PB und R	Anfang 2006	27.09.2005	
Deutschland	Nur PB	Abstimmung des Deutschen Bundestages am 12.05.2005; Abschluss des parlamentarischen Verfahrens voraussichtlich im Juni 2005		
Estland	Nur PB	2005		
Finnland	Nur PB	Vor Juli oder August 2006		
Frankreich	PB und R	PB vor Referendum	29.05.2005	
Griechenland	Nur PB	Datum noch offen		
Großbritannien	PB und R		Nicht vor 2006 nach dem Ende der EU-Ratspräsidentschaft in der 2. Jahreshälfte 2005, voraussichtlich März 2006	
Irland	PB und R		Voraussichtlich Ende 2005/Anfang 2006, ggf. Oktober 2005	
Italien	Nur PB	Bereits im parlamentarischen Verfahren, 1. Kammer des italienischen Parlaments hat am 25.01.2005 zugestimmt, Abschluss voraussichtlich Ende Frühjahr 2005		
Lettland	Nur PB	Anfang 2005		
Litauen	Nur PB	11.11.2004		<b>v</b>

*Thalmaier: Optionen für einen Plan-B*

Luxemburg	PB und R, aber nur konsultatives R		10.07.2005	
Malta	Nur PB	Nicht vor Mitte 2005		
Niederlande	PB und R, aber nicht rechtsverbindlich	Ab Juni 2005	01.06.2005	
Österreich	Nur PB	Anfang oder 1. Halbjahr 2005		
Polen	PB und R, R nur gültig bei mindestens 50% Wahlbeteiligung		Voraussichtlich im 2. Halbjahr (Herbst) 2005 zusammen mit der Wahl des Präsidenten oder den Parlamentswahlen	
Portugal	PB und R		Herbst 2005	
Schweden	Wohl nur PB	Parlamentarisches Verfahren: Gesetzesvorlage im Mai 2005 eingebracht, voraussichtlich im Dezember 2005 abgeschlossen		
Slowakei	Nur PB	Vor Sommer 2005		
Slowenien	Nur PB	01.02.2005		<b>v</b>
Spanien	PB und R; R ist nicht bindend	Ratifikation durch Parlament nach positivem Referendum steht noch aus	20.02.2005	
Tschechische Republik	PB und R		Noch nicht entschieden, ggf. Juni 2006 zusammen mit den Parlamentswahlen	
Ungarn	Nur PB	20.12.2004		<b>v</b>
Zypern	Nur PB	Ggf. März 2005		

*Stand: März 2005*

## Übersicht 2: Optionen im Falle ablehnender Referenden und deren Konsequenzen

<u>Optionen</u>	<u>Konsequenzen</u>
Beibehaltung des Status quo: „Nizza forever“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rückschlag im europäischen Integrationsprozess.</li> <li>• Fortbestand des reformbedürftigen Vertrages von Nizza.</li> </ul>
Umsetzung eines Teils der Reform auf der Grundlage der bestehenden Verträge durch alle Mitgliedstaaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung ohne die Logik von Koppelungsgeschäften.</li> <li>• Steigende Intransparenz der EU-Rechtsgrundlagen.</li> <li>• Nur fragmentarische Umsetzung der Reformen des Verfassungsvertrages und damit Verzicht auf grundlegende Reformelemente.</li> </ul>
Umsetzung eines Teils der Reformen durch engere Kooperation einer Gruppe von Mitgliedstaaten innerhalb und/oder außerhalb der bestehenden Verträge	<p>Anwendungsbereich sehr begrenzt:</p> <p>† Zahlreiche Voraussetzungen des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit, u.a. nur „letztes Mittel“.</p> <p>† Mit „sektoriellen Abkommen“ über bestimmte Politikbereiche keine Regelungsmöglichkeit der im Verfassungsvertrag vorgesehenen zentralen Reformen der europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren.</p>
Wiederholung des ersten Referendums ohne textliche Änderung	Als Affront gegen den Wählerwillen innenpolitisch äußerst riskant.
Zweite Regierungskonferenz und erneute Ratifikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefahr eines in der Substanz ausgehöhlten und durch zahlreiche (schlechte) Kompromisse geprägten Verfassungsvertrages.</li> <li>• Gefahr eines Scheiterns der Revisionskonferenz an unüberbrückbaren Positionen der Mitgliedstaaten.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aber auch Chance auf eine verbesserte „Verfassung II“.</li> <li>• Zeitliche Verzögerung des Inkrafttretens der neuen Reformen.</li> </ul>
„Mini-Regierungskonferenz“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung der existierenden Verträge nur in wenigen Punkten.</li> <li>• Entfallen der Notwendigkeit eines zweiten Referendums in den meisten Mitgliedstaaten.</li> </ul>
Symbolisch-deklaratorische Konzessionen und „Opt-out“-Regelungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erforderlichkeit relativ klarer Schlüsselthemen als Gegenstand einer Sonderregelung.</li> <li>• Möglichkeit von Ausnahmeregelungen für einzelne Staaten nur hinsichtlich der Grundrechte-Charta, nicht aber hinsichtlich der geplanten Änderungen im Institutionengefüge der EU.</li> </ul>
Inkrafttreten des Verfassungsvertrages nur in den Staaten, die ihn ratifiziert haben:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koexistenz zweier Unionen mit unterschiedlichen, sich aber teilweise überschneidenden Mitgliedern.</li> <li>• Beschluss von Entscheidungen über dieselben Themen, aber unter unterschiedlichen Voraussetzungen und mit ggf. sich widersprechenden Ergebnissen.</li> </ul>
Freiwilliger Austritt von Nichtratifizierern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebliche Kosten für den austretenden Staat.</li> <li>• Je nach Bedeutung des betroffenen Staates politische und wirtschaftliche Schwächung der EU.</li> <li>• Ggf. fundamentale Änderung der Dynamik des Integrationsprozesses angesichts der bisherigen Logik der stetigen Erweiterung.</li> </ul>
Austritt der Ratifizierer aus den europäischen Verträgen und Eintritt in den VVE ohne die Nichtratifizierer:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koexistenz zweier Unionen mit unterschiedlicher Mitgliedschaft.</li> <li>• Erforderlichkeit der Regelung des Verhältnisses der „alten“ zur „neuen Union“ in einem gesonderten Abkommen, insbesondere bei Beibehaltung eines gemeinsamen Binnenmarktes.</li> <li>• Ggf. Schaffung zweier Unionen mit einer übergeordneten Organisationsstruktur in Teilbereichen.</li> </ul>